

## MAHKAMAH AGUNG, MAHKAMAH KONSTITUSI, DAN URGENSI PEMBENTUKAN PERADILAN KHUSUS PILKADA Syiaifullahil Maslul\*

**Abstract:** *The implication of the direct regional head election is the emergence of the results of the Regional Head Election. In the regulation of Law Number 32 of 2004, the results of the Regional Head Election were resolved by the Supreme Court. Through the decision of the Constitutional Court Number 072-073 / PUU-II / 2004 the legislators transferred the authority to the Constitutional Court with the birth of Law Number 22 Year 2007 and Law Number 12 Year 2008. However, the Constitutional Court annulled its authority with issued a decision Number 97 / PUU-XI / 2013. This article explored the resolution of the results of the Election of Regional Heads in the Supreme Court, the Constitutional Court and the discourse on the formation of a special judicial council with the legalized of the Election Law for Governors, Regents and Mayors with a statutory approach. The result of this writing is that as long as there is a final decision in the Supreme Court which is the same as the Permanent Legal Decision, so that it is possible to review the decision of the Supreme Court. In addition, as long as the Constitutional Court deals with disputes over the results of the Regional Head Election, the Constitutional Court settles cases using the substantive approach. After the decision 97 / PUU-XI / 2013, the urgency of the formation of special elections for the regional head elections is a necessity by taking into account the 4 elements. First, the establishment of a Special Court under the Supreme Court, second, filling the position of judge, the third special court is in the State Administrative High Court and fourth, the procedural law used is the constitutional court procedural law.*

**Kata Kunci:** *Pemilihan Kepala Daerah, Peradilan Perdata, Mahkamah Konstitusi.*

### Pendahuluan

Amandemen dalam empat tahapan dari tahun 1999 sampai dengan 2002, khususnya pada perubahan pertama, telah mendorong pada demokratisasi pemilihan kepala daerah yang secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Spirit yang termuat dan terkandung di dalam Pasal *a quo* adalah pemilihan itu harus dilakukan dengan cara yang demokratis yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat. Perumusan frasa “dipilih secara demokratis” (Fadjar, 2009) merupakan hasil dari perdebatan panjang di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tahun 2000 antara pihak-pihak yang menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD dan pihak yang menghendaki pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat (Zoelva, 2013).

Risalah rapat Panitia Ad Hoc I menguraikan tentang pemikiran yang melatarbelakangi dicantumkan frasa dipilih secara demokratis. *Pertama,*

---

\*Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta, email: [maslulsyiaif@gmail.com](mailto:maslulsyiaif@gmail.com)

pihak yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui sistem perwakilan oleh DPRD. *Kedua*, menghendaki pemilihan kepala daerah tetap dilakukan DPRD (Sodikin, 2014). Implikasi dari perdebatan tersebut, dipilihlah frasa “dipilih secara demokratis” yang memunculkan dua klasifikasi pemilihan. *Pertama* pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan *kedua* pemilihan yang dipilih oleh DPRD dengan tetap memperhatikan kedaulatan rakyat.

Pemilihan secara langsung sebagaimana dalam frasa “dipilih secara demokratis,” menimbulkan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 106. Konsekuensi logis pengaturan ini adalah ditunjuknya Mahkamah Agung sebagai pengadil dari sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Dalam penunjukkan Mahkamah Agung sebagai pengadil, Pemerintah dan DPR melakukan taat asas atau menghormati hukum. Hal ini dikarenakan Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu hanya "memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Artinya, kewenangan memutuskan perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kepada Mahkamah Agung. Selain itu ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang"

Dalam perjalanan sengketa hasil Pilkada tercatat bahwa sengketa ini banyak menyita perhatian dengan pengaturan yang berubah-ubah. Secara definitif dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 bahwa kewenangan *a quo* adalah kewenangan Mahkamah Agung untuk menyelesaikannya. Mahkamah Agung tidak lama menjadi pengadil dalam sengketa hasil Pilkada sampai dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pilkada dapat dikategorikan sebagai bagian dari Pemilu dengan memperluas tafsir Pasal 22E UUD 1945.

Berangkat dari putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 pembentuk undang-undang memasukkan Pilkada menjadi bagian dari Pemilu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu yang berujung pada pemindahan penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Secara eksplisit Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan pengaturan pada Pasal 236C. Maka, sejak saat itu Mahkamah Konstitusi resmi ditunjuk oleh pembentuk undang-undang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili sengketa hasil Pilkada sampai keluarnya putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari hal ini adalah Mahkamah Konstitusi tidak berwenang kembali mengadili sengketa hasil Pilkada. Dalam catatan putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi

tetap mengadili sengketa hasil Pilkada sampai pembentuk undang-undang menunjuk atau membentuk lembaga yang akan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

Pembentuk undang-undang kemudian mengeluarkan beberapa pengaturan tentang penyelesaian sengketa hasil Pilkada dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Semua Undang-Undang tersebut belum menentukan secara definitif lembaga mana yang akan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

Tulisan ini bermaksud menganalisa penyelesaian sengketa hasil Pilkada dengan memperbandingkan penyelesaiannya di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta pembahasan urgensi pembentukan badan khusus penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Kebutuhan hukum akan dibentuknya badan khusus penyelesaian sengketa hasil Pilkada tidak lagi dapat dinafikan mengingat bahwa pemenuhan hak-hak pemilih dan hak-hak calon dalam pemilihan harus tetap dipenuhi sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya menyelesaikan secara *ad hoc* atau sementara.

Pendekatan yang dipakai adalah "*statutory approach*", yakni dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pilkada, UUD 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

## **Pembahasan**

### **Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi**

#### ***Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Agung***

Pemilihan secara langsung sebagai sebuah kebijakan dalam rekrutmen pemimpin memiliki dua alasan mendasar. *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan oleh parlemen (Mahfud MD, 2007). Dalam Pilkada, pengaturan terkait pemilihan langsung oleh rakyat telah diakomodir oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Sebagai sebuah cita-cita, proses rekrutmen kepala daerah merupakan hal yang mulia. UUD 1945 memberikan kesempatan secara penuh, bahwa pemimpin dapat dihasilkan dari legitimasi masyarakat sesuai dengan kedaulatan rakyat. Meski begitu, di sisi lain dari aspek positif, aspek negatif selalu membayang-bayangi. Praktek *money politic*, *black campaign* atau kampanye hitam, membeli suara dan kecurangan dalam penghitungan suara menjadi wajah Pilkada yang tidak dapat dielakkan (Dyah Mutiarin, 2011).

Atas dasar tersebut, diaturlah penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Mahkamah Agung. Pengaturan ini secara eksplisit dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 106. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP Nomor 6 Tahun 2005). Secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 94. Sebagai penegasan atas PP Nomor 6 Tahun 2006 dibuatlah

Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan Kabupaten/Kota. Pembentukan Perma Nomor 2 Tahun 2005. Hal ini dibuat guna mengatur hukum acara penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Agung. Secara sederhana pengajuan dan pemeriksaan sampai putusan terkait sengketa hasil di Mahkamah Agung sesuai PERMA Nomor 2 Tahun 2005 adalah:

Tabel

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan Kabupaten/Kota

Perihal	Dasar Hukum	Isi	
Kewenangan	Pasal 2 ayat (1)	Memeriksa keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah propinsi	Propinsi
	Pasal 2 ayat (3)	Mahkamah Agung mendelegasikan wewenangnya kepada Pengadilan Tinggi yang wilayah hukumnya meliputi kabupaten/kota	Kabupaten atau Kota
Pengajuan Gugatan	Pasal 2 ayat (2)	Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi Kedudukan KPUD Propinsi	Propinsi
	Pasal 2 ayat (4)	Pengadilan Tinggi melalui pengadilan negeri kedudukan KPUD kabupaten atau kota	Kabupaten atau Kota
Pemeriksa Gugatan	Pasal 2 ayat (1)	Mahkamah Agung	Propinsi
	Pasal 2 ayat (3)	Pengadilan Tinggi	Kabupaten atau Kota
Objek Gugatan	Pasal 3 ayat (1)	hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon	
Jangka Waktu Pengajuan	Pasal 3 ayat (2) dan (3)	3 hari setelah penetapan hasil akhir Pilkada	
Bentuk Keberatan	Pasal 3 ayat (5)	a. Kesalahan dari penghitungan suara yang benar menurut pemohon	
		b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon	

Jangka Waktu Putusan	Pasal 3 ayat (7)	paling lambat 14 hari	
Putusan	Pasal 4	a. Tidak dapat diterima	
		b. Ditolak	
		c. Dikabulkan	

Dalam Penyelesaian Pilkada di Mahkamah Agung, sesuai dengan Pasal 106 ayat (5) untuk gubernur dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk Bupati dan Walikota yang dipertegas dalam Pasal 94 ayat (5) serta Pasal 4 ayat (6) bahwa putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi bersifat Final dan Mengikat. Dari pengaturan *a quo* kemudian muncul pertanyaan, “apakah atas putusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) dapat dipersamakan dengan putusan berkekuatan hukum tetap (*In kracht van gewijsde*). Apabila merujuk pada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24, setiap putusan yang berkekuatan hukum tetap dapat dimintakan peninjauan kembali. Apabila putusan yang bersifat final dan mengikat dapat dipersamakan dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap, apakah dimungkinkan peninjauan atas putusan yang bersifat final dan mengikat?

Putusan berkekuatan hukum tetap adalah putusan yang tidak lagi dapat dilakukan upaya hukum berikutnya. Atas putusan berkekuatan hukum tetap tidak dapat dilawan dengan upaya hukum banding maupun kasasi (Soeroso, 1994). Selain itu, putusan berkekuatan hukum tetap tidak dapat diganggu gugat dan pasti memiliki kekuatan mengikat (*bindende kracht, binding force*) (Soepomo, 1993). Dalam aturan perundang-undangan putusan berkekuatan hukum tetap dapat ditemui dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, bahwa putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah:

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana;
2. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana; atau
3. Putusan kasasi.

Selain penjelasan dalam Kasus pidana, dalam kasus perdata dalam HIR Pasal 195 disebutkan: “Dalam perkara perdata oleh karena pihak yang menang telah memperoleh keputusan hakim yang menghukum pihak lawannya maka ia berhak dengan alat-alat yang diperbolehkan oleh undang-undang untuk memaksa pihak lawan guna mematuhi keputusan hakim itu. Hak ini memang sudah selayaknya, sebab kalau tidak ada kemungkinan untuk memaksa orang yang dihukum maka peradilan akan tidak ada gunanya.”

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan 3 hal:

1. Putusan berkekuatan hukum tetap memiliki kekuatan mengikat
2. Putusan berkekuatan hukum tetap adalah final karena tidak dapat diajukan upaya hukum berikutnya, baik banding maupun kasasi.
3. Putusan berkekuatan hukum tetap memiliki kekuatan eksekutorial.

Sedangkan putusan final dan mengikat adalah putusan yang langsung memiliki kekuatan hukum sejak dibacakan dalam sebuah

persidangan. Hal ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 pada penjelasan Pasal 10 ayat (1) bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Dapat disimpulkan bahwa sejak diucapkan dalam persidangan, putusan yang bersifat final dan mengikat memiliki kekuatan hukum tetap dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Dalam pemahaman sederhana, putusan bersifat final dan mengikat sama dengan putusan berkekuatan hukum tetap, yaitu tidak ada upaya hukum berikutnya dan memiliki kekuatan eksekutorial. Namun, bagaimana dengan proses Peninjauan kembali di Mahkamah Agung? Apabila pemahaman putusan bersifat final dan mengikat dipersamakan dengan kekuatan hukum tetap dan berada pada lingkungan Mahkamah Agung, maka putusan atas sengketa hasil Pilkada dapat diajukan Peninjauan Kembali. Hal ini juga sejalan dengan pemikiran bahwa Mahkamah Agung tidak dapat membiarkan jalannya proses peradilan yang nyata-nyata telah khilaf atau keliru bahkan menyimpang dan upaya hukum untuk koreksi dan memperbaiki adalah melalui jalur hukum luar biasa yang disebut Peninjauan Kembali (Lotulung, 2005).

Berdasarkan uraian di atas dan beberapa praktek penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Mahkamah Agung, meskipun putusan penyelesaian sengketa hasil Pilkada bersifat final dan mengikat dan dipersamakan dengan putusan berkekuatan hukum tetap namun masih dimungkinkan untuk dilakukan upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali selama memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

### **Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi *Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004***

Ada beberapa alasan yang menjadi dasar digugatnya pengaturan Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta penyelesaian sengketa hasil Pilkada:

1. Adanya kesamaan keinginan untuk pemilihan presiden secara langsung dengan pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Alasan ini dapat dirujuk pada Risalah RapatKe-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR. Maka, pembentukan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota adalah senada dan sama dengan pemilihan presiden.
2. Secara sistematis, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah bagian dari perubahan ke II UUD 1945 sedangkan Pasal 22E UUD 1945 adalah perubahan ke III. Konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sudah seharusnya tidak menyimpangi dari Pasal 22E UUD 1945 yang lahir setelahnya.
3. Adanya kecacatan hukum dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan tidak mencantumkan Pasal 22E UUD 1945 yang berimplikasi pada pemahaman bahwa Pilkada tidak harus dilaksanakan secara LUBER dan JURDIL.
4. Apabila alasan pemohon sejalan dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi, maka sengketa hasil Pilkada yang diatur dalam Pasal 106

yang ditangani oleh Mahkamah Agung juga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan adanya permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi menjelaskan yang pada pokoknya terdapat dua alasan penting terkait dengan Pilkada:

1. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.
2. Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".

Dalam putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi tidak begitu tegas terkait dengan Pilkada masuk rezim Pemilu atau tidak dan lembaga mana yang harus menyelesaikan sengketa hasil Pilkada (Sari, 2012). Mahkamah Konstitusi secara implisit menyatakan bahwa norma pengaturan Pilkada merupakan kebijakan terbuka (*open legal policy*) bagi pembentuk undang-undang untuk menentukannya. Pasca putusan *a quo*, Pembentuk undang-undang mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu bersama dengan Pemilihan Presiden dan Pemilihan Anggota Legislatif. Hal ini dipertegas dengan secara eksplisit dituangkan dalam angka 4 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 bahwa: "Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Dengan menambahkan klausa Pemilu pada pengertian Pilkada, Pembentuk undang-undang secara tegas meletakkan Pilkada pada rezim Pemilu. Hal ini kemudian diikuti dengan penggunaan istilah Pilkada untuk merujuk pada pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Selain dari pada

itu, pengaturan sengketa Pilkada pada Mahkamah Agung dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami revisi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 pada Pasal 236C: “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Implikasi dari pengaturan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 bahwa Pilkada adalah rezim Pemilu dan pengaturan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada harus dipindahkan ke Mahkamah Konstitusi adalah berpindahnya penyelesaian sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi (Zoelva, 2013). Maka, sejak 1 November 2008 Mahkamah Konstitusi mengambil peran sebagai pengadil sengketa hasil Pilkada.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi secara eksplisit disebut dalam Pasal 24C UUD 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,
3. Memutus pembubaran partai politik, dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Apabila merujuk pada pengaturan Pasal 24C UUD 1945, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Meskipun begitu, pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 telah memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi. Perluasan ini mengandung dua hal (Zoelva, 2013):

1. Penegasan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Dalam mengawal demokrasi, Mahkamah Konstitusi menjadi pemutus paling akhir atas sengketa Pilkada. Peran yang demikian membuat Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa putusan tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi tetapi menentukan nasib rakyat dan demokrasi terutama di daerah di mana Pilkada digelar.
2. Pemilihan kepala daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa pemilu yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi harus dapat menunjukkan performa yang lebih baik dalam proses penanganannya. Artinya, agar pelaksanaan kewenangan ini dapat dijalankan secara optimal, tidak dapat tidak Mahkamah Konstitusi harus memiliki dan mempersiapkan dukungan segala aspek yang memadai.

Selain dari pada perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi, munculnya penyelesaian sengketa hasil Pilkada yang berorientasi pada *subtancial justice*. Dalam hal penyelesaian sengketa hasil Pilkada, Mahkamah Konstitusi melakukan koreksi terhadap konversi suara rakyat melalui pemilihan umum yang mempengaruhi hasil perolehan suara (Maslul,



2016). Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi berusaha memastikan bahwa apa yang ditetapkan oleh KPU telah sesuai dengan kehendak rakyat. Pelimpahan mandat rakyat tidak boleh didasarkan pada manipulasi, intimidasi dan bujuk rayu yang dapat menciderai makna dari demokrasi (Ali, 2007).

Dari berbagai putusan Mahkamah Konstitusi menangani hasil Pilkada, Mahkamah Konstitusi memperluas objek perselisihan Pilkada yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU atau KIP provinsi dan KPU atau KIP Kabupaten/Kota yang mempengaruhi:
  - a. Penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pilkada
  - b. Terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah
2. proses Pilkada yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran Pilkada yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang dilakukan sebelum, selama dan sesudah pemungutan suara.
3. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses Pilkada yang berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara juga dapat dipandang sebagai bagian sengketa Pilkada, termasuk syarat calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.

### ***Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013***

Penyelesaian sengketa hasil Pilkada kembali menjadi sorotan ketika kewenangan Mahkamah Konstitusi pada Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 diuji di Mahkamah Konstitusi. Dalam putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadlii sengketa hasil Pilkada dengan menyatakan bahwa Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi beralasan:

1. Dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai mana diatur dalam konstitusi, secara limitatif kewenangan tersebut dituangkan dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2). Sedangkan dalam Pasal 24 C ayat (6) pengatur lebih lanjut hanya dapat diatur dalam undang-undang mengenai pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lain tentang Mahkamah Konstitusi. Dari segi *original intents*, kewenangan tersebut sebagaimana Pasal 24C ayat (6) hanya dapat diatur dalam undang-undang tersendiri. Sedangkan frasa “ketentuan lain tentang Mahkamah Konstitusi,” adalah ketentuan tentang organisasi atau hal-hal terkait dengan fungsi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pengaturan ini yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 yaitu menangani perselisihan hasil pemilihan umum.
2. Memaknai Pasal 24C terkait kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum harus dikaitkan dengan Pasal 22 E. sesuai penafsiran *original intents* dan sistematis bahwa yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD

Kabupaten/Kota serta Presiden dan Wakil Presiden. Maka, sudah tepatlah Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

3. Pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E secara nyata-nyata tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur secara limitative apa yang dimaksud dengan pemilihan umum. Sedangkan pemilihan kepala daerah gubernur, bupati dan walikota diatur tersendiri dalam Pasal 18 ayat (4) terkait dengan pemerintahan daerah dengan frasa demokrasi yang memberikan kebebasan kepada pembentuk undang-undang untuk memilih pemilihan secara langsung oleh rakyat atau dengan menggunakan sistem perwakilan DPRD. Maka, pemilihan kepala daerah tidak masuk sebagai rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum. Apabila pemilihan kepala daerah menggunakan sistem perwakilan maka tidak relevan apabila Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi mengadili perselisihan hasilnya. Hal serupa apabila pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat, Mahkamah Konstitusi tidak semerta-merta menjadi pengadil atas perselisihan hasil tersebut. Logika ini dapat dibenarkan dengan pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, nyata-nyata perselisihan sengketa hasilnya tidak diselesaikan di Mahkamah Konstitusi.
4. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah Konstitusi memberikan ruang kebebasan perluasan penafsiran tentang pemilihan umum yang kemudian diatur dalam Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 ayat (1) huruf e. Meski begitu, Mahkamah Konstitusi kemudian perlu mempertimbangan *original intents*, makna teks, susunan pengaturannya dalam UUD 1945, maupun perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi dalam menjaga sistem yang konstituen sesuai dengan UUD 1945. Melihat hal tersebut Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa memahami Pasal 24C ayat (1) harus melihat kembali makna teks, *original intents*, dan makna gramatika komprehensif sesuai dengan UUD 1945. Pemaknaan Pasal 22 E sudah ditentukan secara limitative dan tidak dapat ditambahkan baik oleh undang-undang maupun dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Apabila Mahkamah Konstitusi mengambil inisiatif menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan memperluas makna pemilihan umum Pasal 22E, maka hal ini inkonstitusional.

Pengaturan penyelesaian sengketa hasil Pilkada muncul kembali dengan ditetapkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pengaturan perselisihan hasil Pilkada diatur dalam Bab VI Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan pada Pasal 156 sampai Pasal 159 di mana Mahkamah Agung yang menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Akan tetapi, kewenangan ini tidak bertahan lama ketika Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai mana diatur pada Pasal 157 bahwa:

1. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
2. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.
3. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Ada dua catatan menarik dengan munculnya perubahan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 khususnya terkait penyelesaian sengketa hasil Pilkada pada pasal 157. *Pertama*, penyelesaian sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum pemilihan serentak nasional. *Kedua*, bahwa sampai dengan dibentuknya badan peradilan khusus dibentuk, Mahkamah konstitusi memeriksa dan mengadili perselisihan sengketa hasil Pilkada.

Pada Tahun 2016 keluar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam undang-undang *a quo*, tidak ada perubahan secara esensial terkait penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Meski begitu, dinamika penyelesaian sengketa hasil Pilkada sangat dinamis dan aturannya mengalami perubahan secara cepat.

### **Pembentukan Badan Peradilan Khusus PILKADA**

Secara yuridis formal, pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang kemudian ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, tidak ada peradilan yang secara definitif menangani sengketa hasil Pilkada. Sengketa Hasil Pilkada adalah sebuah keniscayaan yang lahir dari pemilihan model Pemilihan kepala daerah secara langsung (Lutfi, 2010). Munculnya sengketa karena adanya perbedaan pendapat atau interpretasi terhadap suatu objek.

Ketidakadaan pengadil ini muncul dari pembatalan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang diikuti pergantian pengaturan di Undang-Undang 1 Tahun 2015 di mana Mahkamah Agung ditunjuk sebagai pengadil dalam sengketa hasil Pilkada. Pengaturan berikutnya muncul di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *jo.* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, di mana pembentuk undang-undang mengatur bahwa pengadil sengketa hasil Pilkada adalah badan peradilan khusus dengan catatan bahwa sebelum dibentuknya badan tersebut Mahkamah Konstitusi masih dibebani sebagai pengadil dalam sengketa hasil Pilkada.

Dari uraian di atas, ada lubang penegakkan hukum yang harus segera diisi. Urgensi pembentukan ini karena dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, bahwa pembentukan badan peradilan ini harus dibentuk sebelum pemilihan serentak, padahal kalau merujuk pada

jadwal KPU, Pilkada serentak sudah dimulai sejak tahun 2015. Hal ini mengindikasikan bahwa pembentuk undang-undang lamban dan lambat merespon hal ini dengan berpangku tangan membiarkan Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

*Pertama*, pembentukan badan peradilan khusus dimulai dengan menentukan terlebih dahulu di mana peradilan ini bernaung. Merujuk pada pengertian pengadilan khusus dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 1 angka 8 adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang. Pengaturan ini dipertegas dalam Pasal 27 ayat (1): "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25." Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009: "Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang. Apabila pengaturan pada Pasal 1 angka 8, Pasal 25, Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) ada tiga hal yang dapat disimpulkan:

1. Pembentukan peradilan khusus harus di bawah Mahkamah Agung yang bernaung di dalam salah satu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan militer. Dalam hal ini penulis lebih memilih di bawah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
2. Peradilan khusus memiliki kewenangan khusus dalam hal ini adalah sengketa hasil Pilkada.
3. Dasar pembentukan peradilan khusus adalah undang-undang.

*Kedua*, dalam hal pengisian jabatan. Dalam hal pengisian jabatan, penting kiranya untuk memperhatikan komposisi dan kompetensi hakim dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Hakim dalam peradilan khusus ini terdiri dari tiga unsur, hakim karir, hakim yang berlatar belakang dari praktisi Pemilu dan hakim dari unsur akademisi. Selain itu, hakim peradilan khusus ini dapat diawasi oleh Komisi Yudisial.

*Ketiga*, yurisdiksi relatif peradilan khusus. Sebagaimana uraian di atas dalam poin 1, bahwa peradilan khusus ini akan berada di bawah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Hal ini lahir dari rekomendasi penelitian Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekertariat Jendrak Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2012. Tidak tersentralnya penyelesaian ini seperti di Mahkamah Konstitusi guna mengefisiensikan dalam sisi jumlah dalam penanganan.

*Keempat*, hukum acara peradilan khusus Pilkada. Pemilihan hukum acara Mahkamah Konstitusi masih relevan untuk saat ini. Keterdesakan kebutuhan dan sempitnya waktu bisa jadi alasan logis penggunaan hukum acara Mahkamah konstitusi dengan penyesuaian dan perbaikan.

### Kesimpulan

Dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sengketa hasil Pilkada ditangani oleh Mahkamah Agung. Dalam pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, putusan Mahkamah Agung bersifat final dalam perkembangannya, di lingkungan Mahkamah Agung putusan final dalam

sengketa hasil Pilkada dipesamakan dengan putusan berkekuatan hukum tetap. hal ini muncul dikarenakan Mahkamah Agung tidak dapat membiarkan kekeliruan dalam putusan pengadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 telah menginisiasi pemindahan penyelesaian sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Sejak tahun 2008, Mahkamah Konstitusi menjadi pengadil atas sengketa hasil Pilkada. Selama menangani perkara Mahkamah Konstitusi memperluas kewenangannya dengan menitikberatkan penyelesaian pada *subtancial justice*. Namun, Mahkamah Konstitusi menganulir kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada dengan dikeluarkannya putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Konsekuensi dari putusan tersebut Mahkamah Konstitusi tidak lagi berwenang mengadili sengketa hasil Pilkada. Pengaturan penyelesaian sengketa hasil Pilkada kemudian muncul pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *jo*. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *jo*. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, meski Mahkamah Konstitusi masih menangani sengketa hasil Pilkada sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Urgensi pembentukan badan peradilan adalah keniscayaan. Pembentukan badan peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa hasil Pilkada harus memperhatikan empat unsur. *Pertama*, pemebntukan di bawah lingkungan Mahkamah Agung. *Kedua*, pengisian jabatan dari hakim karir, praktisi Pilkada dan akademisi. *Ketiga*, badan peradilan khusus di bawah PT TUN guna efisiensi penganan dan jumlah kasus dan *keempat*, hukum acara yang dipakai adalah hukum acara Mahkamah Konstitusi dengan perbaikan dan penyesuaian.

#### Daftar Pustaka

- Ali, M. (2007). Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif. *Jurnal Konstitusi*, 9.
- Dyah Mutiarin, e. (2011). *Analisis Dampak Positif dan Negatif dalam Pilkada Langsung bagi Kualitas Pelayanan Publik di Daerah*. Yogyakarta: Forum Ilmiah Nasional PPs UMY.
- Lotulung, P. E. (2005). *Aspek Yuridis dalam Masalah Sengketa Pilkada*. Jakarta: LPP HAN.
- Lutfi, M. (2010). *Hukum Sengketa Pilkada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press.
- Maslul, S. (2016). Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah: Perjalanan dan Penyelesaiannya Pasca Undang-Undang nomor 8 Tahun 2015. In *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*. Yogyakarta.
- MD, M. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Sari, N. H. (2012). Peran dan Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Pembangunan Politik Hukum Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ius Quia Iustum*, 19.
- Sodikin. (2014). Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Cita Hukum*, 1.

- Soepomo, R. (1993). *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*. Jakarta: Pranadya Paramita.
- Soeroso, R. (1994). *Praktek Hukum Acara Perdata, Tata Cara dan Proses Persidangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Zoelva, H. (2013). Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* , 10.